

Algemene wet bestuursrecht

TEKST & COMMENTAAR

De tekst van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet open overheid, het Besluit proceskosten bestuursrecht en het Besluit elektronisch procederen, voorzien van commentaar en met toevoeging van de tekst van aanverwante wetten en procesregelingen

Onder redactie van:

T.C. Borman

coördinerend raadviseur Ministerie van Justitie en Veiligheid

J.C.A. de Poorter

staatsraad in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg

Veertiende druk



Wolters Kluwer

Deventer 2025

VOORWOORD BIJ DE VEERTIENDE DRUK

Deze veertiende druk van Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht beoogt weer een betrouwbare gids te zijn om snel en vakkundig antwoord te geven op vragen over de betekenis en toepassing van artikelen van de Awb en onderliggende regelgeving. Gelet op de formule van de serie Tekst & Commentaar gaat het daarbij om een beschrijving van het positieve recht.

Sinds het verschijnen van de dertiende druk heeft de Awb weer diverse wijzigingen ondergaan, die vanzelfsprekend in deze veertiende druk zijn terug te vinden, inclusief commentaar. De belangrijkste wijziging is de ingrijpende herziening van afdeling 2.3 (verkeer langs elektronische weg) per 1 januari 2026 ingevolge de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Deze wet verscheen in 2023 in het Staatsblad (*Stb.* 2023, 183) en bracht ook nog enkele kleinere wijzigingen van de Awb. De nieuwe afdeling 2.3 Awb is fors uitgebreid: van vijf naar 21 artikelen. Alle deze artikelen zijn van up to date commentaar voorzien. Daarnaast zijn in deze nieuwe druk uiteraard alle andere wijzigingen van de Awb verwerkt en van (gewijzigd) commentaar voorzien, waaronder de per 1 juli 2025 in werking getreden wijziging van artikel 8:41, die voorziet in een wettelijke basis voor vrijstelling van griffierecht bij betalingsonmacht. Verder bevat deze uitgave wederom een volledig en geactualiseerd commentaar op het Besluit proceskosten bestuursrecht en het Besluit elektronisch procederen.

Evenals in de vorige druk is in deze veertiende druk ook weer de Wet open overheid (Woo) opgenomen, met commentaar op alle artikelen. De Woo, die op 1 mei 2022 grotendeels in werking is getreden, is voor de bestuursrechtelijke rechtspraktijk van groot belang. Het onderwerp van de Woo, toegankelijkheid van overheidsinformatie, is nauw verwant met de onderwerpen die in de Awb worden geregeld. Deze uitgave bevat ook commentaar op de bepalingen over de actieve openbaarheid die nog niet (volledig) in werking zijn getreden (art. 3.3 leden 1 en 2 Woo), maar die hun schaduwen al vooruit werpen in de rechtspraktijk.

In de commentaren op diverse wetsartikelen in deze veertiende druk is uiteraard weer nieuwe jurisprudentie van met name de hoogste bestuursrechters verwerkt. Het gaat daarbij met name om jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, maar ook om jurisprudentie van de Hoge Raad (belastingkamer), waardoor deze uitgave ook relevant is voor de fiscale rechtspraktijk. Verder zijn enkele commentaren verhelderd.

Ter wille van de praktische bruikbaarheid van deze uitgave, zijn ook de teksten van (de relevante onderdelen uit) vier aanverwante procesrechtelijke wetten opgenomen: de Wet op de Raad van State (hoofdstuk III), de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hoofdstuk V). Om dezelfde reden treft de lezer in deze uitgave weer de integrale tekst aan van de drie voor het bestuursprocesrecht relevante procesregelingen: het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken, de voor de ABRvS, de CRvB en het CBb geldende Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014 en de Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2025. Een geactualiseerd overzicht van alle regelingen van bestuursrechterlijke instanties (procesregelingen, wrakingsregelingen, zaakstoedelingsregelingen, gedragscodes e.d.) en de vindplaatsen daarvan is achterin deze uitgave te vinden, vóór het trefwoordenregister.

De samenstelling van het team dat voor u het commentaar op de Awb en onderliggende wetgeving heeft verzorgd, is ongewijzigd gebleven. Naast ondergetekenden zijn dat Rianne Jacobs en Janette Verbeek, die wij veel dank zeggen voor hun inspanningen. Die dank gaat eveneens uit naar het eveneens ongewijzigd gebleven auteursteam van het commentaar op de Wet open overheid, te weten Tom Barkhuysen, Annemarie Drahmman en Jan van der Grinten.

Deze druk gaat wat betreft de rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 september 2025. Wat betreft de wetgeving is echter zoveel mogelijk uitgegaan van de stand van zaken per 1 januari 2026, zoals ten tijde van de drukproef te voorzien.

Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht is ook online beschikbaar. Deze online publicatie wordt tussentijds geactualiseerd.

Vragen en opmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan:
TekstCommentaar@woltersklower.com.

Amersfoort/Delft, september 2025

Tim Borman
Jurgen de Poorter

VERKORTE INHOUDSOPGAVE

(* met commentaar)

Algemene wet bestuursrecht*	1
Wet open overheid*	1143
Bijlagen	1247
Besluit proceskosten bestuursrecht*	1249
Besluit elektronisch procederen*	1279
Wet op de Raad van State (Hoofdstuk III)	1295
Beroepswet	1297
Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie	1301
Algemene wet inzake rijksbelastingen (Hoofdstuk V)	1305
Procesreglement bestuursrecht rechtbanken	1315
Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014	1341
Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2025	1349
Lijst van de in deze uitgave vermelde regelingen van rechterlijke instanties met vindplaatsen	1355
Trefwoordenregister	1359

Algemene wet bestuursrecht

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht, Stb. 1992, 315, zoals laatstelijk gewijzigd op 23 april 2025, Stb. 2025, 123 (i.w.tr. 01-01-2026)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 107, tweede lid, van de Grondwet de wet algemene regels van bestuursrecht dient vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

[Inleidende opmerkingen]

1. De wordingsgeschiedenis. a. Voorgeschiedenis en doelstellingen. De basis van de Algemene wet bestuursrecht is gelegen in art. 107 lid 2 van de in 1983 herziene Grondwet. Terwijl al voordien in de Grondwet een bepaling was opgenomen met de strekking dat het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken worden geregeld, is aan deze in lid 1 neergelegde bepaling in lid 2 toegevoegd dat de wet algemene regels van bestuursrecht vaststelt. Aan de totstandkoming van dit lid 2 zijn de nodige wetenschappelijke beschouwingen en rapporten voorafgegaan waarin op het opstellen van algemene regels van bestuursrecht is aangedrongen. Met name de Vereniging voor Administratief Recht heeft zich daarvoor sinds de Tweede Wereldoorlog sterk gemaakt. De doelstellingen van het wettelijk vastleggen van algemene regels van bestuursrecht zijn nader gepreciseerd in een rapport van een in 1982 ingestelde Startwerkgroep die is voorafgegaan aan de instelling in 1983 van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie Scheltema). Het zijn er vier: a. het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving; b. het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving; c. het codificeren van ontwikkelingen, die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend; en d. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen. De wetgever heeft niet gepoogd om in één keer tot een enigszins volledige vastlegging van de algemene regels van bestuursrecht te komen. Welbewust is gekozen voor zogenoemde aanbouwwetgeving, waarbij de Awb bij stukjes en beetjes (via zogenoemde tranches) zou worden aangevuld. In de loop der tijd zijn echter ook los van een tranche afzonderlijke aanvullingen en wijzigingen tot stand gekomen of in voorbereiding genomen, die veelal in het teken staan van de juridisering en het streven naar een meer definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter. **b. Eerste en tweede tranche (1994).** De onder a. genoemde doelstellingen zijn overgenomen in het door de commissie medio 1987 gepubliceerde voorontwerp en liggen ook ten grondslag aan het in 1989 bij de Tweede Kamer op dat voorontwerp gebaseerde wetsvoorstel 21221, inhoudende hoofdstuk 1, 2, 3, 4, 6, 7 en het huidige hoofdstuk 11. Dit wetsvoorstel staat bekend als de eerste tranche van de Awb. Deze eerste tranche is als wet van 4 juni 1992 gepubliceerd in *Stb.* 1992, 315. De grondwetsbepaling beperkt zich tot de (materiële) regels van bestuursrecht. In de considerans van de Awb is dat ook tot uitdrukking gebracht. Maar de Awb houdt meer in. Bevatte de eerste tranche met zijn hoofdstuk 6 en 7 over bezwaar en beroep al het een en ander over bestuursprocesrecht, de samenhang met de plannen om de rechterlijke organisatie te herzien en om daarbij te beginnen met de administratieve rechtspraak, was voor de regering aanleiding in het op 23 januari 1992 ingediende wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (*Kamerstukken* 22495) de tweede tranche van de Awb op te nemen. Dat is hoofdstuk 8 geworden, dat het overgrote deel van het uniform bestuursprocesrecht bevat (wet van 16 december 1993, *Stb.* 650). Bij wet van 14 oktober 1993, *Stb.* 581 (*Kamerstukken* 22601) werd

ingevoegd een nieuwe afdeling 3.5 inzake de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Voorts werd bij wet van 15 december 1993, *Stb.* 671 (*Kamerstukken* 22690) nog titel 1.2 toegevoegd inzake uitvoering van bindende besluiten van de EG. De invoering van de eerste en tweede tranche van de Awb is gepaard gegaan met een omvangrijke aanpassingswetgeving. De aanpassing aan de eerste tranche werd neergelegd in een eerste en tweede aanpassingswet (*Stb.* 1992, 422 en *Stb.* 1992, 423; *Kamerstukken* 22061 en *Kamerstukken* 22320) en een afzonderlijke aanpassingsrijkswet (*Stb.* 1993, 692; *Kamerstukken* 23252). De noodzakelijke aanpassingen aan de tweede tranche zijn deels in de tweede tranche zelf opgenomen. Daarmee was de aanpassingswetgeving nog niet voltooid. In wetsvoorstel 23258 werd de Aanpassingswet Awb III opgenomen (wet van 23 december 1993, *Stb.* 690). De eerste en de tweede tranche van de Awb zijn tezamen met de andere genoemde wetten in werking getreden op 1 januari 1994. Via de Leemtewet Awb (*Stb.* 1995, 250) werden nadien nog enkele onvolkomenheden hersteld. c. **Taal in het bestuurlijk verkeer** (1995). Bij wet van 4 mei 1995, *Stb.* 302 (*Kamerstukken* 23543) werd afdeling 2.2 aan de Awb toegevoegd (taal in het bestuurlijk verkeer) in werking getreden op 1 juli 1995. Daarmee werd de hoofdregel verankerd dat het Nederlands de bestuurs taal is en werd tevens het Fries officieel als bestuurs taal erkend. De bepalingen over de Friese taal zijn in 2014 overgeheveld naar een afzonderlijke Wet gebruik Friese taal (zie onder u). d. **Derde tranche** (1998). In december 1991 publiceerde de Commissie Scheltema het voorontwerp van de derde tranche. Op 29 april 1994 werd het wetsvoorstel Derde tranche Awb ingediend (wetsvoorstel 23700). Het haalde de eindstreep als wet van 20 juni 1996, *Stb.* 1996, 333. Bij deze tranche werden onder meer titel 4.2 (subsidies), titel 4.3 (beleidsregels), hoofdstuk 5 (handhaving, voor zover betrekking hebbend op toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom) en hoofdstuk 10 (mandaat, delegatie, goedkeuring, schorsing en vernietiging) ingevoegd. Nadat de nodige aanpassingswetgeving (*Stb.* 1997, 510, 511 en 580; *Kamerstukken* 25280, *Kamerstukken* 25319 en *Kamerstukken* 25464) zijn beslag had gekregen, trad de derde tranche op 1 januari 1998 in werking. e. **Intern klachtrecht** (1999). Een nieuw hoofdstuk 9 (het oude was inmiddels vernummerd tot hoofdstuk 11) over intern klachtrecht werd ingevoegd bij wet van 12 mei 1999, *Stb.* 214 (*Kamerstukken* 25837). Dit hoofdstuk 9, thans genummerd als titel 9.1, trad in werking per 1 juli 1999. f. **Fiscaal procesrecht** (1999). Per 1 september 1999 werden krachtens de wet van 29 oktober 1998, *Stb.* 621 (*Kamerstukken* 25175) hoofdstuk 6, 7 en 8 ook van toepassing in het fiscaal procesrecht (behoudens uitzonderingen). g. **Kosten bestuurlijke voorprocedures** (2002). Op 12 maart 2002 trad in werking de wet van 24 januari 2002, *Stb.* 55 (*Kamerstukken* 27024), waarin de bestuursrechter bij uitsluiting van de civiele rechter bevoegd is gemaakt tot het uitspreken van veroordeling in de kosten van bezwaar of administratief beroep. h. **Eerste evaluatiewet Awb** (2002). Op 1 april 2002 trad in werking de Eerste evaluatiewet Awb (*Stb.* 2002, 53; *Kamerstukken* 26523), waarin diverse losse wijzigingen in de Awb werden aangebracht naar aanleiding van de eerste evaluatie van die wet. i. **Elektronisch bestuurlijk verkeer** (2004). Op 1 juli 2004 trad een nieuwe afdeling 2.3 in werking, waarin regels worden gesteld over elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling (wet van 29 april 2004, *Stb.* 214; *Kamerstukken* 28483). j. **Rechtstreeks beroep** (2004). Via de Wet rechtstreeks beroep (wet van 13 mei 2004, *Stb.* 220; *Kamerstukken* 27563) is per 1 september 2004 art. 7:1a aan de Awb toegevoegd. Daarmee is de mogelijkheid ontstaan om met wederzijds goedvinden van bezwaarmakers en bestuursorgaan de bezwaarschriftprocedure over te slaan, en dus rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in te stellen. k. **Extern klachtrecht** (2005). Via de Wet extern klachtrecht (wet van 3 februari 2005, *Stb.* 71; *Kamerstukken* 28747) is per 15 maart 2005 titel 9.2 aan hoofdstuk 9 toegevoegd, die een regeling bevat over de behandeling van klachten door een externe, onafhankelijke klachtinstantie: de Nationale ombudsman of een decentrale ombudsvoorziening. l. **Uniforme openbare voorbereidingsprocedure** (2005). Bij wet van 24 januari 2002, *Stb.* 54 (*Kamerstukken* 27023), kwam tot stand de samenvoeging van de twee openbare voorbereidingsprocedures uit afdeling 3.4 en 3.5 tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure in een nieuwe afdeling 3.4. Na de totstandbrenging van een aanpassingswet, waarin ook de van de Awb-systematiek afwijkende actio popularis, het beroepsrecht voor eenieder in het omgevingsrecht, werd geschrapt (wet van 26 mei 2005, *Stb.* 282; *Kamerstukken* 29421), trad de nieuwe afdeling 3.4 uiteindelijk in werking op 1 juli 2005. m. **Samenhangende besluiten** (2008). Op 1 juli 2008 trad de Wet samenhangende besluiten Awb in werking (wet van 29 mei 2008, *Stb.* 200; *Kamerstukken* 30980). Hiermee is een nieuwe afdeling 3.5 aan de Awb toegevoegd, waarin een facultatieve regeling is opgenomen voor het coördineren en bundelen

van voorbereiding en rechtsbescherming ter zake van samenhangende besluiten. Verder bevat deze afdeling een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om aanvragers van vergunningen e.d. te informeren over eventuele andere benodigde vergunningen voor de te verrichten activiteit.

n. Vierde tranche (2009). In september 1999 bracht de Commissie Scheltema een voorontwerp voor de vierde tranche uit. Een op basis van het voorontwerp door de regering opgesteld wetsvoorstel werd in juli 2004 bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken* 29702). De Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht trad uiteindelijk op 1 juli 2009 in werking (*Stb.* 2009, 264). De vierde tranche heeft de Awb aangevuld met drie onderwerpen: bestuursrechtelijke geldschulden (titel 4.4), bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de algemene bepalingen en bepalingen over de bestuurlijke boete (titel 5.1 en 5.4) en attributie aan ondergeschikten (afdeling 10.1.3). Verder bracht de vierde tranche ingrijpende wijzigingen aan in de Awb-bepalingen over bestuursdwang en de last onder dwangsom (opgenomen in een nieuwe titel 5.3 over herstelsancties). Per 1 juli 2009 werden via de Aanpassingswet vierde tranche Awb (*Stb.* 2009, 265; *Kamerstukken* 31124) ook de nodige aanpassingen in bijzondere wetgeving aangebracht.

o. Lex silencio positivo (2009). Ter uitvoering van de Europese dienstenrichtlijn is een nieuwe paragraaf 4.1.3.3 (art. 4:20a-4:20f) aan de Awb toegevoegd, waarin een algemene regeling opgenomen over de van rechtswege verleende vergunning die ontstaat als er binnen een wettelijke beslistermijn geen beslissing op een aanvraag is genomen. De regeling van deze figuur — ook bekend onder de benaming 'lex silencio positivo' — is via de Dienstenwet toegevoegd aan de Awb en op 28 december 2009 in werking getreden (*Stb.* 2009, 503; *Kamerstukken* 31579).

p. Bestuurlijke lus (2010). Op 1 januari 2010 is de Wet bestuurlijke lus Awb in werking getreden, die voortkwam uit een door de Kamerleden Vermeij, Koopmans en Nepérus aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel (*Stb.* 2009, 570; *Kamerstukken* 31352). Via deze wet zijn in de Awb de nieuwe afdelingen 8.2.2A (art. 8:51a-8:51c) en afdeling 8.2.7 (art. 8:80a en 8:80b) ingevoegd. De bestuurlijke lus is bedoeld als een middel om definitieve geschilbeslechting te bevorderen, door het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit nog tijdens de beroepsprocedure bij de rechter te herstellen.

q. Elektronisch verkeer met de bestuursrechter (2010). Op 1 juli 2010 is de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter in werking getreden (*Stb.* 2010, 173; *Kamerstukken* 31867). Via deze wet is aan de Awb art. 8:40a toegevoegd, waarin afdeling 2.3 (elektronisch bestuurlijk verkeer) van overeenkomstige toepassing is verklaard op het verkeer met de bestuursrechter. Dit betekent dat processtukken en beroepschriften elektronisch kunnen worden verzonden, mits het betrokken rechterlijke college deze mogelijkheid heeft geopend. Ter uitvoering van art. 8:40a is het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter tot stand gebracht, in werking getreden op 16 juli 2010 (*Stb.* 2010, 278).

r. Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (2010). Op 1 oktober 2010 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden, welke wet voortkwam uit een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld (*Stb.* 2009, 383; *Kamerstukken* 29934). Via deze wet is de Awb aangevuld met regels over het opleggen van een dwangsom en de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als een bestuursorgaan een wettelijke beslistermijn overschrijdt. De dwangsomregeling werd opgenomen in een nieuwe paragraaf 4.1.3.2 (art. 4:17-4:20) en de beroepsregeling in een nieuwe afdeling 8.2.4A (art. 8:55b-8:55e). In verband met deze wet zijn via een afzonderlijke wet eerst de termijnen voor onder andere de termijnen voor beslissen op bezwaar en administratief beroep in hoofdstuk 7 Awb aangepast (*Stb.* 2009, 384; *Kamerstukken* 31751). De beroepsregeling in de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen werd overgenomen uit een bij de Tweede Kamer ingediend regeringsvoorstel, dat na de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is ingetrokken (*Kamerstukken* 30435).

s. Aanpassing bestuursprocesrecht (2013). Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden (*Stb.* 2012, 682; *Kamerstukken* 32450). Deze wet bevatte diverse ingrijpende wijzigingen en aanvullingen van de Awb, met name omdat daarmee vrijwel het gehele bestuursprocesrecht werd geconcentreerd in de Awb. Onder andere werd daarmee titel 8.5 ingevoegd over het hoger beroep (art. 8:104-8:118). Deze bepalingen kwamen in de plaats van de desbetreffende bepalingen in de Wet RvS, de Beroepswet, de Wbbo en de AWR. Nieuwe elementen waren echter de bepalingen over incidenteel hoger beroep (art. 8:110-8:112, in werking getreden op 1 juli 2013) en de judiciële lus (art. 8:113). Ook de drie bijlagen bij de Awb (de Regeling rechtstreeks beroep, de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en de Regeling verlaagd griffierecht) werden via deze wet aan de Awb toegevoegd. Andere aanvullingen betroffen de bepalingen over de 'grote kamer' (art. 8:10a lid 4),

het nemen van conclusies (art. 8:12a), definitieve geschilbeslechting (art. 8:41a) en het relativiteitsvereiste (art. 8:69a). Via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht werden ook art. 6:18 en 6:19 samengevoegd tot een nieuw art. 6:19 betreffende het meenemen van nieuwe of gewijzigde besluiten in een lopende bezwaar- of beroepsprocedure. Ook werd met deze wet de mogelijkheid verruimd om gebreken in een besluit te passeren als daardoor geen belanghebbenden zijn benadeeld (art. 6:22). Een belangrijke wetssystematische en terminologische wijziging betrof de introductie van de begrippen 'bestuursrechter' en 'hoger beroepsrechter', omschreven in art. 1:4. Via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is verder de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de Awb geschrapt (art. 11:1) en is een algemene indexeringsbepaling toegevoegd betreffende onder andere griffierechten en proceskostenvergoedingen (art. 11:2). Via de op 1 juli 2013 in werking getreden Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht (*Stb.* 2013, 226; *Kamerstukken* 33455) zijn nog enkele wetstelsamenstellingen aangebracht. **t. Schadevergoeding bij onrechtmatig bestuurshandelen** (2013). Op 1 juli 2013 zijn bepalingen over schadevergoeding bij onrechtmatig bestuurshandelen in werking getreden. Kern daarvan was de invoering van titel 8.4, waarin een verzoekschriftprocedure bij de bestuursrechter is opgenomen voor het verkrijgen van schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (art. 8:88-8:95). Deze bepalingen zijn ingevoerd via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50; *Kamerstukken* 32621). Art. 8:73 en 8:73a over veroordeling tot schadevergoeding bij gegrondverklaring van het beroep of intrekking van het beroep bij tegemoetkoming, zijn via die wet geschrapt. De bepalingen over nadeelcompensatie zijn nog niet in werking getreden. Dit gebeurt waarschijnlijk per 1 januari 2021. **u. Schrapping bepalingen Friese taal** (2014). Ingevolge de Wet gebruik Friese taal (*Stb.* 2013, 382; *Kamerstukken* 33335) zijn per 1 januari 2014 art. 2:7-2:11, die handelden over het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer, in enigszins gewijzigde vorm overgeheveld naar die afzonderlijke Wet gebruik Friese taal. **v. Wijziging in verband met digitale handtekening** (2017). Op 10 maart 2017 is een wet in werking getreden die strekt tot implementatie van de EU-verordening elektronische diensten en vertrouwensdiensten (*Stb.* 2017, 13; *Kamerstukken* 34413). Via deze wet is in art. 2:16 Awb de verwijzing naar art. 3:15a en 3:15b BW vervangen door een verwijzing naar de genoemde EU-verordening. **w. Vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (KEI)** (2017). Op 21 juli 2016 verschenen in het *Staatsblad* de wet tot wijziging van Rv en de Awb in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, en een invoeringswet (*Stb.* 2016, 288 en 290; *Kamerstukken* 34059 en *Kamerstukken* 34212). Dit in het kader van het project Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Wat de Awb betreft, voorzien deze wetten onder meer in een uitgebreidere regeling over digitaal verkeer met de bestuursrechter, neergelegd in afdeling 8.1.6a, die in de plaats zou moeten treden van art. 8:40a (zie echter hierna onder ah t.a.v. de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer). Ook zijn enkele wijzigingen aangebracht in hoofdstuk 8 die geen rechtstreeks verband houden met digitaal procederen. Een groot deel van de Awb-wijzigingen is op 12 juni 2017 voor het gehele bestuursrecht in werking getreden. De verplichting om digitaal te procederen (art. 8:36a, 8:36b en 8:36c lid 1, tweede volzin) treedt echter gefaseerd in werking voor verschillende soorten zaken en verschillende rechterlijke colleges. Op 12 juni 2017 is die verplichting als eerste gaan gelden voor asiel- en bewaringszaken bij de rechtbanken (zie inwerkingtredingsbesluit in *Stb.* 2017, 174 en 230). Per 15 april 2020 geldt de verplichting tot digitaal procederen eveneens voor bestuursrechtelijke cassatieprocedures bij de HR (zie inwerkingtredingsbesluit in *Stb.* 2020, 99). **x. Terugvordering staatssteun** (2018). Op 1 juli 2018 is de Wet terugvordering staatssteun in werking getreden (*Stb.* 2018, 75 en 99; *Kamerstukken* 34753). Via deze wet is onder andere de Awb aangevuld met een weigeringsgrond voor het verstrekken van subsidie in strijd met Europese staatssteunregels (aanvulling art. 4:35 en 4:43). **y. Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb** (2021). Op 1 april 2021 is de Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb in werking getreden (*Stb.* 2020, 500; *Kamerstukken* 35477). Deze wet vloeit voort uit de in 2013 uitgevoerde evaluatie van titel 4.4 Awb (bestuursrechtelijke geldschulden). Belangrijkste onderdeel is de opname van een algemene kwijtscheldingsbepaling in de Awb (art. 4:94a). Via een wijziging van art. 4:96 hebben bestuursorganen de mogelijkheid gekregen om betaling van voorschotten op te schorten. Verder zijn er diverse technische aanpassingen aangebracht inzake de valtermijn van kostenverhaal bij bestuursdwang (wijziging art. 5:25) en de verjaring van invordering van dwangsommen (wijziging art. 5:35 en nieuw art. 5:37a). **z. Aanpassingen Awb ingevolge Wet elektronische publicaties** (2021). Op 1 juli 2021 is de Wet elektronische publicaties in werking getreden (*Stb.* 2020, 262;

Kamerstukken 35218). Via deze wet zijn de regels over elektronische overheidspublicaties geconcentreerd in de Bekendmakingswet en is de Bekendmakingswet uitgebreid met regels over de elektronische publicatie en ontsluiting door bestuursorganen van mededelingen en kennisgevingen. In verband daarmee werden diverse Awb-bepalingen aangepast, deels omdat de inhoud daarvan wordt overgeheveld naar de Bekendmakingswet. Dit betrof art. 3:11-3:14, 3:16, 3:18, 3:42, 3:44, 6:8 en 8:80. **aa. Amicus curiae (2021).** Op 1 juli 2021 is een wet in werking getreden waarmee voor de hoogste bestuursrechters het instrument van de amicus curiae ('meedenkers') in de Awb is veranderd (Stb. 2020, 416; Kamerstukken 35550). Dit instrument houdt in dat de HR, de ABRVs, de CRvB en het CBb de mogelijkheid hebben om anderen dan de direct betrokken partijen te laten meedelen bij een bepaalde zaak. De regeling is opgenomen in artikel 8:12b, als enig onderdeel van afdeling 8.1.2b ('Opmerkingen door anderen dan partijen'). **ab. Bestuursrechtelijke handhaving medewerkingsplicht toezichthouders (2021).** Op 1 juli 2021 is een aanvulling van art. 5:20 en een daarmee samenhangende technische wijziging van art. 5:32 in werking getreden, waarmee bestuursorganen een algemene bevoegdheid hebben gekregen om de in art. 5:20 geregelde medewerkingsplicht jegens toezichthouders te handhaven via een last onder desbetreffende bepalingen. **ac. Aanpassingen Awb ingevolge Woo (2022).** Op 1 mei 2022 is het overgrote deel van de Wet open overheid in werking getreden (Stb. 2022, 14; Kamerstukken 33328 en Kamerstukken 35112). Via de Woo zijn enkele kleine inhoudelijke aanpassingen in de Awb aangebracht. Dit betreft de invoeging van art. 8:29 lid 6 en art. 9:36a en een wijziging van art. 9:36 lid 5. Zie voor de inhoud hiervan het commentaar bij de desbetreffende bepalingen. **ad. Nadeelcompensatie (2024).** Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50; Kamerstukken 32621) werden in 2012 algemene bepalingen over schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen (nadeelcompensatie) tot stand gebracht in de vorm van een nieuwe titel 4.5 (art. 4:126-4:131). De wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Stb. 2021, 135; Kamerstukken 35256) paste enkele nadeelcompensatiebepalingen in bijzondere wetten aan en maakte daarmee de weg vrij voor inwerkingtreding van titel 4.5. Vanwege de samenhang met nadeelcompensatiebepalingen in de Omgevingswet is met inwerkingtreding gewacht totdat de Omgevingswet in werking zou treden. Dit vond plaats per 1 januari 2024 (Stb. 2023, 336). Via de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172, Kamerstukken 34986) zijn in hoofdstuk 15 Omgevingswet voor het omgevingsrecht aanvullende regels ten opzichte van titel 4.5 opgenomen. **ae. Informatieverschaffing en coördinatie bij samenhangende besluiten (2024).** In 2021 verscheen in het Staatsblad de wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Stb. 2021, 135; Kamerstukken 35256). Deze wet bevatte onder andere een nieuwe regeling over de informatieverschaffing bij samenhangende besluiten (nieuwe afdeling 3.4A) en over de coördinatie van samenhangende besluiten (herziene afdeling 3.5). Vanwege de samenhang met de Omgevingswet moesten deze onderdelen tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking treden, hetgeen plaatsvond per 1 januari 2024 (Stb. 2023, 113). **af. Zorgplicht ondersteuning bij verkeer met bestuursorgaan (2024).** Per 1 januari 2024 is in artikel 2:1 een nieuw eerste lid opgenomen waarin aan bestuursorganen is opgedragen om zorg te dragen voor passende ondersteuning van burgers bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. Deze bepaling is toegevoegd via de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2023, 183; Kamerstukken 35261). Die wet bevat ook een integrale herziening van afdeling 2.3 over het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen, die per 1 januari 2026 in werking is getreden (zie onder ah). **ag. Wijziging griffierechtbepalingen c.a. via Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 (2025).** Op 14 mei 2025 is de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2025, 124; Kamerstukken 36638), die per 1 juli 2025 in werking is getreden (Stb. 2025, 155). Via deze wet is art. 8:41 lid 6 aangevuld met een bepaling over betalingsonmacht bij verschildigd griffierecht en is een wijziging aangebracht in art. 11:1 waardoor de verplichte jaarlijkse indexering van griffierechten en aanmaningsbedragen is omgezet in een facultatieve indexering. Zie over de inhoud nader NTB 2024/385. **ah. Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (afdeling 2.3) (2026).** Per

1 januari 2026 is het overgrote deel van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking getreden (zie inwerkingtredingsbesluit in *Stb.* 2024, 321). Op 7 juni 2023 verscheen deze wet in het *Staatsblad* (*Stb.* 2023, 183; *Kamerstukken* 35261). Via deze wet is afdeling 2.3 (art. 2:13-2:17) over het elektronisch bestuurlijk verkeer ingrijpend herzien en aanzienlijk uitgebreid. De belangrijkste nieuwe elementen zijn: het recht van burgers en bedrijven op elektronische communicatie voor de meer officiële berichten, waaronder berichten in het kader van een procedure over een besluit of een klacht; voor andere berichten hebben burgers en bedrijven dat recht als het bestuursorgaan expliciet kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg is geopend; een expliciete bepaling dat natuurlijke personen niet kunnen worden verplicht tot het gebruik van de elektronische weg, wat echter onverlet laat dat een bijzondere wet daarvan kan afwijken; verlaging van de drempel voor de bijzondere wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen; nadere regels over ontvangstbevestiging en notificatie; wat te doen bij foutmeldingen, incl. de inspanningsplicht voor bestuursorganen om elektronische adressen op orde te hebben; wat te doen bij elektronische onbereikbaarheid van het bestuursorgaan; termijnverlenging, verschoonbaarheid; nadere regels over bewijslast bij elektronisch bestuurlijk verkeer; de mogelijkheid tot tijdelijke afwijking van afdeling 2.3 in geval van nieuwe technieken; een grondslag voor regels over bewaren en vernietigen van elektronische gegevens. Verder is er door deze wet een nieuwe grondslag gekomen voor vrijwillig digitaal procederen bij de bestuursrechter (nieuw art. 8:36ea, dat in de plaats is gekomen van art. 8:40a).

ai. Komend recht. Aanpassing wrakingsregels. Op 10 november 2025 verscheen in het *Staatsblad* de Wet versterking strafrechtelijke aanpak criminaliteit II (*Stb.* 2025, 333; *Kamerstukken* 35463). Deze wet bevat onder andere enkele aanpassingen in de bepalingen over wraking in art. 8:15-8:18. Belangrijkste element is dat in art. 8:18 de mogelijkheid wordt opgenomen dat de wrakingskamer een wrakingsverzoek zonder behandeling ter zitting kan afdoen als het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Verwachte datum van inwerkingtreding van deze aanpassingen was 1 januari 2026. Zie over de inhoud: *NTB* 2024/10. **Wet versterking waarborgfunctie Awb.** Van 1 februari tot 1 augustus 2024 liep de consultatieronde over een wetsvoorstel dat ertoe strekt om de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Zie over de inhoud: *NTB* 2024/47. Dit wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' vindt zijn directe aanleiding in de kinderopvangtoeslagenaffaire. Het wetsvoorstel bevat een groot aantal wijzigingen van de Awb: codificatie van het dienstbaarheidsbeginsel (nieuw art. 2:4a); verruiming van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (wijziging art. 3:4); aanvullingen in de verplichte rechtsmiddelclausules (wijziging art. 3:45 en art. 6:23); verplichte vermelding hoe over een besluit contact kan worden gelegd met het bestuursorgaan (nieuw art. 3:45a); verplichting om bij de bekendmaking van een besluit te vermelden hoe een belanghebbende kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken en om belanghebbenden daartoe toegang te verlenen voordat er bezwaar kan worden gemaakt (nieuw art. 3:45b); vastlegging dat de motivering van primaire besluiten en beslissingen op bezwaar op begrijpelijke wijze moet geschieden (wijziging art. 3:47 en art. 7:12); regels over het corrigeren van eenvoudige kennelijke fouten (nieuwe art. 3:51-3:53); vaker horen bij financiële beschikkingen (wijziging art. 4:12); codificatie jurisprudentie inzake afwijken van een beleidsregel bij onevenredigheid (wijziging art. 4:84); dwingende formulering kwijtscheldingsbepaling (wijziging art. 4:94a); uitdrukkelijke mogelijkheid treffen betalingsregeling en informatievervalsing daarover (o.a. wijziging art. 4:94); toepassing evenredigheidsbeginsel bij wettelijk gefixeerde bestuurlijke boetes (wijziging art. 5:46); verruiming regels verschoonbare termijnoverschrijding bij te laat ingediend bezwaar of beroep (wijziging art. 6:11); onderzoeksplicht voor informele afdoening bezwaar (nieuw art. 7:1b); beperking van de uitzonderingen op de hoorplicht in bezwaar (wijziging art. 7:3); verplichting tot tijdig toegang verlenen tot op de zaak betrekking hebbende stukken in bezwaar en administratief beroep (wijziging art. 7:4 en art. 7:18); uitdrukkelijke verplichting tot volledige heroverweging in bezwaar (wijziging art. 7:11); aanvulling bepalingen over het geheimhouden van inlichtingen of stukken in een procedure bij de bestuursrechter of het beperken van de kennisneming daarvan (wijziging art. 8:29 en art. 8:32); invoering burgerlus (nieuwe afdeling 8.2.2b); uitbreiding mogelijkheid tussenuitspraken bestuursrechters (wijziging art. 8:80a). **Wet strooimlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen.** Op 3 april 2024 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een wetsvoorstel waarmee enkele bepalingen in de Awb worden gewijzigd over de maximale hoogte van bestuurlijke boetes en de termijn waarbinnen dergelijke boetes kunnen worden opgelegd. Doel daarvan is de

Awb-bepalingen te laten aansluiten op de boetecategorieën en verjaringstermijnen van het Wetboek van Strafrecht. Het betreft aanvullingen en aanpassingen van art. 5:45 en 5:46. Zie over de inhoud: NTB 2024/9. **Reparatiewet Varkens in Nood-arrest.** Op 16 juli 2025 is aan de Afdeling advisering van de Raad van State het wetsvoorstel *Reparatiewet Varkens in Nood-arrest* voor advies toegezonden (de aan de Afdeling advisering voorgelegde tekst is gepubliceerd op wetsvoorstel.overheid.nl (regelingnr. WGK013847)). Dit wetsvoorstel beoogt reparaties aan te brengen in de Awb naar aanleiding van het arrest van het HvJ EU van 14 januari 2021 over het recht op toegang tot de rechter bij besluiten die vallen onder het Verdrag van Aarhus (*arrest Stichting Varkens in Nood*). Het betreft aanpassingen van art. 3:45 en 6:13 en toevoeging van een nieuw art. 6:2a en een nieuwe bijlage 4, getiteld 'Regeling beroep aanzienlijke milieueffecten'.

2. Eenheid van wetgeving. De eerste doelstelling die in de toelichting bij de eerste tranche (MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 19 en volgende) wordt genoemd is de eenheid in wetgeving. Alle deelnemers aan het rechtsverkeer — de burger, de wetgever, het bestuur en de rechter — hebben baat bij een eenheid van wetgeving die het recht eenvoudiger en daardoor beter toegankelijk maakt. Verschillen zoals in de bepalingen die termijnen stellen voor bezwaar en beroep, geven aanleiding tot verwarring. Wijken formuleringen van artikelen van elkaar af, dan moet worden nagegaan of daarmee ook verschillen in betekenis zijn bedoeld. Er moet meer een beroep op de rechter worden gedaan dan wanneer één enkele algemene regeling wordt gegeven. Eenheid bevordert ook dat betere en meer op de rechtspraak toegesneden commentaren beschikbaar komen. Bij een versplinterde regeling heeft iedere wet een eigen commentaar. Eenheid van recht heeft echter haar grenzen. Er zullen steeds bijzondere wetten blijven. De eenheid van het bestuursrecht zal vooral moeten worden gevonden in het uniform regelen van al die onderwerpen die op ieder terrein weerkeren en steeds dezelfde problemen met zich brengen.

3. Systematiseren en vereenvoudigen. Het opstellen van algemene regels zal tot vereenvoudiging van de wetgeving leiden omdat speciale bepalingen en vele bijzondere wetten daardoor overbodig worden. Voor de wetgever heeft een stelselmatige opbouw van de wetgeving het voordeel dat leemten of tegenstrijdigheden gemakkelijker worden vermeden. Een wijziging is eenvoudiger aan te brengen omdat door de aangebrachte systematiek gemakkelijker is te overzien welke gevolgen die zal hebben. Voor de toepassing van de wet, met name door de rechter, is het voordeel van een goede systematiek dat daaraan bij de interpretatie een argument kan worden ontleend. Handleidingen en commentaren kunnen beter tot hun recht komen en bijdragen leveren aan de verdere ontwikkeling van het bestuursrecht.

4. Codificeren. Codificatie van jurisprudentie bevordert de kenbaarheid van het recht en daardoor de rechtszekerheid. Men heeft — zo vervolgt de memorie van toelichting — een rechtsregel niet meer af te leiden uit een veelheid van rechterlijke beslissingen over steeds weer enigszins verschillende gevallen, maar vindt haar als een algemeen geformuleerde regel in één wetsbepaling. De inhoud en het toepassingsbereik van de regel zijn daardoor meestal gemakkelijker vast te stellen. Er zijn nog andere voordelen. Bij rechterlijke uitspraken is het vaak lastiger te beoordelen in hoeverre zij hun betekenis hebben verloren dan bij wetsbepalingen. Codificatie van een regel van bestuursrecht betekent ook een grotere eenheid van de huidige jurisprudentie van de verschillende bestuursrechters. Daarmee is ook aangeduid dat op dit terrein codificeren bijna steeds met modificeren gepaard gaat: de nieuwe regel zal ten opzichte van de jurisprudentie van althans enkele rechters enige afwijkingen vertonen. Overigens is met het codificeren van in de rechtspraak ontwikkelde regels niet beoogd een verdere ontwikkeling van het ongeschreven recht af te snijden. Zo zijn in de eerste tranche enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd (zie art. 3:2, 3:3, 3:4 en art. 3:46), maar niet alle. Het wetsvoorstel wilde geen belemmering zijn voor nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak.

5. Het treffen van algemene voorzieningen. Voor algemene regels pleit ook dat er onderwerpen zijn die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden. De toelichting geeft als voorbeeld de bepaling dat stukken, gericht aan een verkeerd bestuursorgaan, door dat orgaan moeten worden doorgezonden naar de juiste instantie (zie art. 2:3).

Als tweede voorbeeld wordt de bezwaarschriftprocedure genoemd die over de gehele linie verplicht wordt voorgeschreven aan degenen die beroep bij een bestuursrechter willen instellen (zie art. 7:1).

6. Verhouding tot andere wetten. De Awb is naar haar aard een wet die zoveel mogelijk algemene werking moet hebben. De wetgever kan en kon daarom niet zonder meer vertrouwen op de toepassing van bekende collisioneregels als 'een bijzondere regel gaat voor een algemene' en 'een jongere wet gaat voor een oudere'. Ten aanzien van op het moment van inwerkingtreding bestaande wetten zouden beide collisioneregels immers veelvuldig in tegenovergestelde richtingen wijzen. De wetgever heeft daarom niet op deze regels willen vertrouwen. In een reusachtige wetgevingsoperatie heeft hij de complete bestaande formele wetgeving aangepast aan de Awb. Ook de lagere wetgevers stonden en staan voor de taak hun voorschriften in overeenstemming te brengen met de Awb. Nu de wetgeving is aangepast aan de bepalingen van de Awb, kan voor de vraag naar de verhouding tussen de Awb en de overige wetgeving in formele en materiële zin van de volgende vierdeling worden uitgegaan (vergelijk MvT, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 64 en 65 en de toelichting bij de Eerste Aanpassingswet, 22061, 3, p. 6-8). **a. Regels van dwingend recht.** Aan de meeste regels van de Awb komt een dwingend karakter en een algemene werking toe. De reden hiervoor is dat zulke regels geschikt worden geacht om voor alle onder het bereik van de regel vallende gevallen een oplossing te bieden. Dat betekent dat deze regels gelding hebben, ook indien een voorschrift in een bijzondere wet over hetzelfde onderwerp een regel met een andere (maar met de Awb niet onverenigbare) inhoud geeft. De consequenties van dit uitgangspunt kunnen verstrekkend zijn. Indien bijvoorbeeld een wettelijk voorschrift wel de gelegenheid aan belanghebbenden biedt om schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen, zou uit de art. 4:7 en art. 4:8 kunnen voortvloeien dat de belanghebbenden ook de keuze moet worden geboden om hun zienswijze desgewenst mondeling naar voren te brengen. Op het niveau van de formele wet kan uiteraard van de dwingendrechtelijke voorschriften van de Awb worden afgeweken, al is dat in beginsel niet de bedoeling van de Awb wetgever. Zulks dient echter steeds uitdrukkelijk te geschieden. Dit geschiedt in zulke gevallen doordat in een bijzondere wettelijke regel dan staat vermeld: 'In afwijking van artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht ...'. Uit de aard van de dwingendrechtelijke regels in de Awb vloeit voort dat door de lagere wetgever niet van de inhoud van deze regels mag worden afgeweken. Alleen indien de formele wetgever de lagere wetgever daartoe gemachtigd heeft op een concreet genoemd punt van de Awb af te wijken, bestaat die mogelijkheid wel. **b. Regelend of semidwingend recht.** Sommige regels van de Awb hebben een regelend of semidwingend karakter. Bij het opstellen van deze regels is de wetgever ervan uitgegaan dat de gegeven regel in het algemeen bruikbaar is, maar heeft hij rekening gehouden met de noodzaak of de wenselijkheid dat in een beperkt aantal gevallen een andere regel zou moeten gelden. Van de in de Awb neergelegde hoofdregel mag dan door wetgevers van ieder niveau worden afgeweken, mits daarvoor een toereikende wettelijke bevoegdheid bestaat. Het karakter van regelend of semidwingend recht blijkt uit de woorden: 'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald ...' (bijvoorbeeld art. 4:1 over het indienen van een aanvraag) of uit de woorden: 'Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' (zie art. 7:5 lid 2 over het horen in het openbaar in een bezwaarschriftprocedure). De term 'wettelijk voorschrift' omvat niet alleen wetten in formele zin, maar ook voorschriften van lagere wetgevers (algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, verordeningen van provincie, gemeenten, waterschappen, enzovoorts). Indien een Awb-bepaling een dergelijke clausule bevat, is niet bedoeld daarmee aan lagere wetgevers regelgevende bevoegdheid te delegeren, maar alleen om duidelijk te maken dat lagere wetgevers een andere regel kunnen stellen indien zij dat kunnen op grond van een autonome of gedelegeerde regelgevende bevoegdheid. Van bepalingen van regelend of semidwingend recht kan dan worden afgeweken zonder dat daarbij uitdrukkelijk dient te worden aangegeven dat dit geschiedt in afwijking van de Awb. **c. Aanvullend recht.** Een derde categorie regels heeft uitsluitend een aanvullend karakter. Het accent ligt dan juist op de regels die in de bijzondere wetgeving gevonden worden. De Awb heeft bij deze categorie regels niet de pretentie dat een goede, algemene regel kan worden gegeven, maar voorziet wel in een regel die van toepassing is indien de bijzondere regeling geen voorschrift kent dat in het onderwerp voorziet. Een voorbeeld geven art. 4:13 en art. 4:14 over de termijnen voor het geven van beschikkingen. Deze artikelen gaan ervan uit dat de bijzondere wetgever een termijn voor het geven van een beschikking heeft bepaald. Indien dat niet het geval is, voorziet de Awb in een soepele regeling. Een ander voorbeeld is te vinden in art. 3:6 lid 1. De aanhef van dat artikellid ('Indien aan

de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld ...') brengt tot uitdrukking dat de Awb op dit punt de voorrang geeft aan de bijzondere wetgever. **d. Facultatieve regelingen.** Ten slotte kent de Awb enkele facultatieve regelingen. Het gaat in het bijzonder om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4, de coördinatieregeling voor samenhangende besluiten in afdeling 3.5, de regeling over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen in afdeling 4.2.8 en de klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3. Deze regelingen zijn niet uit hoofde van de Awb van toepassing, maar uitsluitend indien dat elders bij wettelijk voorschrift of bij een afzonderlijk besluit van een bestuursorgaan is bepaald (art. 3:10 lid 1, art. 4:58 en art. 9:13). Binnen deze facultatieve regelingen kan men weer bepalingen van regelend of semidwingend recht tegenkomen. Zo blijkt uit art. 3:15 lid 2 dat bij het in art. 3:10 bedoelde wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure alleen openstaat voor belanghebbenden.

7. Toepasselijkheid Awb in Caribisch deel van het Koninkrijk. a. Caribisch Nederland (BES). De Awb is slechts in zeer beperkte mate van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Dit volgt uit art. 3 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals tot stand gebracht via de Tweede aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba - A (Stb. 2010, 829; *Kamerstukken* 32368). Op besluiten en handelingen van bestuursorganen met een zetel in de BES (zoals de gezaghebber en het eilandsbestuur) is alleen het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb van toepassing. Op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland (zoals ministers) ten aanzien van ingezetenen van de BES is alleen het materiële bestuursrecht uit de Awb van toepassing als het gaat om besluiten en handelingen die zijn genomen op basis van wetgeving die in beginsel overal ter wereld kan gelden en derhalve ook in de BES, zoals de Wet openbaarheid van bestuur en de uitvoering van socialezekerheidswetten. Het bestuursprocesrecht (hoofdstukken 6, 7 en 8) is niet van toepassing, omdat in plaats daarvan de Wet administratieve rechtspraak BES geldt. Zie hierover nader: *Kamerstuk* 32368, 3, p. 9-11, en 7, p. 8-10. Er zijn voornemens om voor Caribisch Nederland te komen tot een 'Awb BES' (zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36 410, IV, nr. 72). **b. Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten).** De Awb is niet van toepassing op bestuursorganen van de andere drie landen van het Koninkrijk. Dat betekent dat in sommige rijkswetten over de uitoefening van een ingevolge zo'n rijkswet aan een bestuursorgaan van Aruba, Curaçao of Sint Maarten verleende bevoegdheid uitdrukkelijk regels zijn opgenomen (zoals de verplichting om een bepaalde beschikking te motiveren), terwijl dit voor Nederlandse bestuursorganen met corresponderende bevoegdheden niet het geval is omdat voor Nederlandse bestuursorganen die regels reeds uit de Awb voortvloeien (zie hierover *Kamerstukken II* 1992/93, 23252, 3, p. 2-4). Indien in regelgeving van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bevoegdheden worden toegekend aan een Nederlands bestuursorgaan, moet worden aangenomen dat op de uitoefening van die bevoegdheden de Awb van toepassing is, tenzij de toepassing van de Awb niet verenigbaar is met de desbetreffende regeling van Aruba, Curaçao of Sint Maarten (zie C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 136 (3e druk)).

HOOFDSTUK 1

Inleidende bepalingen

TITEL 1.1

Definities en reikwijdte

[Inleidende opmerkingen]

1. Algemeen. In deze titel worden belangrijke begrippen uit het bestuursrecht gedefinieerd. De begripsbepalingen zijn in de eerste plaats van belang om te weten in welke betekenis precies de wetgever de begrippen 'bestuursorgaan', 'belanghebbende', 'besluit', enzovoorts in de Awb gebruikt. Deze begripsvorming luistert op sommige punten heel precies; de betekenis van bepalingen van de Awb kan soms alleen ten volle begrepen worden door de begripsbepalingen daarbij te betrekken.

2. Betekenis buiten de Awb. Met opzet zijn de begripsbepalingen niet beperkt tot: 'In deze wet wordt verstaan onder ...'. De definities van de begrippen 'bestuursorgaan', 'belanghebbende', 'besluit', 'beschikking', 'aanvraag', 'beleidsregel', 'bestuursrechter' en van de termen inzake het maken van bezwaar en het instellen van administratief beroep en beroep in het algemeen hebben ook betekenis voor het gebruik van deze begrippen en termen in andere wetten en besluiten. Indien deze begrippen elders in de wetgeving in materiële zin worden gebruikt, mag verondersteld worden dat ze gebruikt worden in de betekenis die de Awb daaraan geeft. Dit geldt vanzelfsprekend niet als in het verband van een andere regeling duidelijk een andere betekenis wordt toegekend aan het desbetreffende begrip (Nota van wijzigingen II, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 136). De HR volgde die lijn in HR 21 juni 2002, AB 2004/334, LJN AF3670: aan 'belanghebbende' in art. 200 Landinrichtingswet komt de betekenis toe die de Awb daaraan in art. 1:2 lid 1-3 toekent. Dit zou slechts anders zijn indien uit de tekst van de Landinrichtingswet of het samenstel van de desbetreffende bepalingen daarvan het tegendeel duidelijk zou blijken. Daarvan is evenwel geen sprake.

3. Reikwijdte Awb. Via de begripsbepalingen wordt in belangrijke mate ook de reikwijdte van de Awb bepaald. Hier zijn in het bijzonder van belang het begrip 'bestuursorgaan' met de uitzonderingen daarop (art. 1:1), 'belanghebbende' (art. 1:2) en 'besluit' (art. 1:3). Voorts bepaalt art. 1:6 de reikwijdte door de wet op aldaar genoemd handelen en besluiten niet van toepassing te verklaren.

4. Begripsbepalingen elders in de Awb. Op verschillende plaatsen in de wet worden nog andere begrippen gedefinieerd. Deze begrippen hebben dan soms een beperktere reikwijdte. Zo geeft art. 3:5 een definitie van 'adviseur', waarvan de betekenis beperkt blijft tot afdeling 3.3 van hoofdstuk 3. In art. 10:25 is het begrip 'goedkeuring' gedefinieerd met als beperking 'in deze wet'. Maar buiten hoofdstuk 1 komen ook algemeen omschreven definities voor, die ruim toepasbaar zijn en naar de bedoeling van de wetgever ook betekenis hebben indien de gedefinieerde begrippen elders in wettelijke regelingen worden gebruikt. Belangrijke voorbeelden zijn de begripsomschrijvingen van subsidie (art. 4:21), toezichthouder (art. 5:11), bestuursdwang (art. 5:21), mandaat (art. 10:1) en delegatie (art. 10:13).

Artikel 1:1

1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.
- 2. De volgende organen, personen en colleges worden niet als bestuursorgaan aangemerkt:**
- a. de wetgevende macht;
 - b. de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
 - c. onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, alsmede de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden;
 - d. de Raad van State en zijn afdelingen;
 - e. de Algemene Rekenkamer;